

На правах рукописи

АЛЁХИН АЛЕКСАНДР ЕФИМОВИЧ

**КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНЫЕ ПАЛАТЫ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ (СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ)**

Специальность 12.00.02 – конституционное право;
муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Казань 2007

Работа выполнена на кафедре государственного и административного права ГОУВПО «Мордовский государственный университет имени Н.П. Огарева»

Научный руководитель: доктор юридических наук,
профессор, заслуженный юрист РМ
Дудко Игорь Геннадьевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук,
профессор Малый Александр Федорович

кандидат юридических наук,
доцент Султанов Евгений Батырович

Ведущая организация: ГОУВПО «Курский государственный университет»

Защита состоится «27» апреля 2007 г. в 10 часов на заседании Диссертационного Совета К 212.081.01 по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата юридических наук при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина» по адресу: 420008, г. Казань, ул. Кремлевская, д. 18, ауд. 324.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке Казанского государственного университета

Автореферат разослан «___» марта 2007 года.

Ученый секретарь
диссертационного Совета К 212.081.01
кандидат юридических наук, доцент

Хабибуллина Г.Р.

I. Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. Контроль за рациональным использованием государственных ресурсов всегда является приоритетной задачей в политике деятельности органов публичной власти. Решение проблем в обеспечении функционирования всей государственной финансовой системы на региональном уровне во многом связано с новыми органами финансового контроля – контрольно-счетными палатами субъектов РФ. Однако отсутствие общей концепции контрольно-счетных органов, противоречивая теоретическая и правовая базы порождают различные, часто противоположные подходы к определению места контрольно-счетных палат в системе государственного управления. Неопределенность их правового статуса создает естественные трудности во внутренней организации, проблемы с принятием регламента и иных внутренних документов. Кроме того, наличие пробелов в федеральном законодательстве, также не позволяет повысить эффективность осуществляемого ими контроля.

В связи с возросшим масштабом деятельности органов государственной власти, сложностями реализации полномочий в сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, очевидна актуальность создания в России системы органов независимого внешнего финансово-бюджетного контроля на всех уровнях государственной власти. Одной из главных задач является установление механизма осуществления контроля таким образом, чтобы он мог обеспечить защиту прав и законных интересов всех субъектов финансово-бюджетных отношений и, в то же время, реально гарантировать наведение порядка в данных отношениях и привлечения виновных к ответственности.

Решение данной задачи возможно только при наличии ряда условий: создания единой нормативно-правовой базы организации и деятельности контрольно-счетных органов на федеральном, региональном и местном уровнях; предоставление контрольно-счетным органам достаточного объема контрольных полномочий в сфере экономических, финансовых, бюджетных отношений; в максимальном обеспечении их организационной, функциональной и экономической независимости, выработке критериев качества работы контрольно-счетных палат; установление ответственности её сотрудников; внедрении передового опыта в вопросах организации и функционировании данных органов финансового контроля.

В настоящее время ни одно из вышеуказанных условий в полном объеме не реализовано ни в одном из субъектов России. Вышеизложенное позволяет заключить о необходимости и важности научных исследований по вопросам конституционно-правового регулирования формирования и деятельности контрольно-счетных палат субъектов РФ, их институциональной и компетенционной составляющих. Необходимо продолжить научные изыскания, в данной области предполагая тем самым их актуальность еще для многих будущих научных работ по данной проблематике.

Степень научной разработанности темы диссертационного исследования. Институт региональных контрольно-счетных органов для России в настоящее время является достаточно новым. Во многих субъектах РФ данные органы внешнего финансово-бюджетного контроля стали появляться только с середины девяностых годов прошлого века, а в большей части регионов уже после двухтысячного года. В связи, с чем федеральная и региональная законодательная база до настоящего времени продолжает постоянно развиваться и изменяться, а вместе с ним меняются и сами подходы в определении конституционно-правового статуса контрольно-счетных органов. Подтверждение тому мы видим в содержании вносимых поправок как в сами законы, регламентирующие их деятельность, так и в конституции и уставы субъектов Федерации.

Вопросы организации и функционирования данного института финансового контроля пока еще не находят своего достаточного освещения в отечественной науке. Но все же некоторых ученых заинтересовали проблемы развития института контрольно-счетных органов России освящая в своих работах некоторые стороны их функционирования, среди них мы можем назвать таких представителей научных кругов как В. Андреев, А.А. Васильев, О.В. Роньжина, С.В. Степашин, Д.Н. Усатов, С.О. Шохин. Однако исследования большинства ученых связаны во многом с деятельностью Счетной палаты РФ, но их идеи можно использовать и для организации региональных контрольно-счетных палат, это, например, А.Г. Волеводз, В.Я. Горелик, А.А. Демин, В.А. Жуков, А.П. Корнеев, Н.Д. Погосян, Н.С. Столяров.

В определении финансового контроля, его места в сфере финансово-экономической жизни страны и особенностей его осуществления мы обратились к научным трудам А.Г. Андреева, А. Анисимова, В.Г. Белолипецкого, П.М. Годме, О.Н. Горбуновой, Л.Е. Горемыкина, С.В. Землюкова, В.М. Родионовой, А.Д. Соменкова, Н.И. Химичевой, Е.Б. Чернобровкиной, В.В. Шевлокова, В.И. Шлейникова.

В исследовании вопроса о правовом статусе контрольно-счетных органов и определении их места в системе органов государственной власти в диссертации использовались работы В.М. Баглая, Р.Ф. Васильева, Н.В. Витрука, А.Н. Головистиковой, В.В. Гошуляка, Л.Ю. Грудценой, С.А. Денисова, Х.М. Кармохова, В.Д. Карповича, Л.Н. Кокотова, И.В. Котелевской, В.А. Кряжкова, М.И. Кукушкина, А.Ф. Малого, Л.А. Окунькова, А.М. Осавелюка, И.М. Степанова, Д.Л. Суркова, Б.Н. Топорнина, Т.Я. Хабриевой, В.Е. Чиркина.

Объектом диссертационного исследования являются правовая природа контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, общие основы их формирования и организации деятельности, а также общественные отношения, складывающиеся в процессе осуществления ими внешнего государственного финансового контроля.

Предметом диссертационного исследования выступают федеральные нормативные правовые акты, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, материалы деятельности контрольно-счетных органов субъек-

ектов Российской Федерации, решения Конституционного Суда Российской Федерации, корпоративные акты.

Цели и задачи исследования. Основной целью диссертационного исследования является определение правового статуса контрольно-счетных органов, анализ нормативной базы и практики их деятельности, разработка предложений по решению правовых проблем организации и деятельности контрольно-счетных палат субъектов Российской Федерации.

Для достижения этой цели в диссертации были поставлены следующие основные задачи:

1. определение правовой природы контрольно-счетных палат субъектов РФ в системе региональных органов государственной власти;
2. разработка наиболее оптимального способа и порядка формирования, внутренней организации работы региональных контрольно-счетных палат;
3. исследование статуса должностных лиц контрольно-счетных палат субъектов РФ, определение требований к кандидатам на должность председателя палаты, его заместителя (ей) и аудиторов (инспекторов), а так же оснований и порядка досрочного прекращения их полномочий;
4. определение оптимального круга задач решаемых органом внешнего финансово-бюджетного контроля регионального уровня;
5. исследование основных сфер деятельности контрольно-счетных палат субъектов РФ и определение необходимого объема полномочий для осуществления эффективного финансово-бюджетного контроля в регионе;
6. выработка предложений по совершенствованию законодательства о контрольно-счетных палатах субъектов РФ, прежде всего, в части построения единой системы государственного внешнего финансово-бюджетного контроля.

Методологическая основа исследования. В процессе диссертационного исследования были использованы диалектический метод, а также общенаучные и специально юридические методы исследования, в том числе: системно-структурный, сравнительно-правовой, историко-правовой, формально-юридический, статистический, а так же иные методы научного познания.

Эмпирическую и нормативную базу исследования составили Конституция Российской Федерации, Федеральные законы, постановления Правительства Российской Федерации, конституции и уставы субъектов Российской Федерации, законодательство субъектов Российской Федерации, решения Конституционного Суда Российской Федерации.

В работе использованы материалы, отражающие практику деятельности контрольно-счетных палат субъектов Российской Федерации в сфере осуществления финансово-бюджетного контроля.

Научная новизна исследования состоит в том, что оно представляет собой комплексное теоретико-правовое исследование организации и функционирования контрольно-счетных палат субъектов РФ, как самостоятельного органа независимого внешнего финансово-бюджетного контроля в субъектах Российской Федерации.

На защиту выносятся следующие новые или содержащие элемент новизны результаты исследования:

1. Контрольно-счетные палаты необходимо рассматривать в качестве региональных органов государственной власти с особым статусом, как финансово-контрольные органы непосредственно не входящие ни в одну из трех ветвей власти, создаваемые и организующие свою работу в соответствии с Конституцией РФ, федеральным законодательством, конституцией (уставом) субъекта РФ, региональными законами регламентирующих их деятельность. Цель деятельности контрольно-счетной палаты субъекта РФ, выражается в обеспечении реализации демократической формы осуществления финансово-экономического, хозяйственного и правового контроля деятельности органов государственной власти субъекта РФ с целью защиты прав, свобод и интересов граждан, общества, государства. Основы их правового статуса должны быть закреплены в конституции (уставе) субъекта РФ.

В диссертации сформулированы конкретные предложения направленные на совершенствования правового регулирования деятельности контрольно-счетных палат субъектов РФ, и их должностных лиц.

2. Проведенный анализ существующего законодательства в области регулирования деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ, приводит к выводу о необходимости принятия Федерального закона «Об основах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации». Соблюдая принцип федерализма в части создании собственной системы органов государственной власти в субъектах РФ данный закон должен урегулировать лишь основные начала создания и организации деятельности института региональных контрольно-счетных органов. При этом нормы закона должны регулировать статус данного органа с позиции определения его как постоянно действующего органа государственного внешнего финансового контроля субъекта РФ, обладающего организационной и функциональной независимостью, формируемого на региональных выборах или законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ, и ему подотчетный.

3. Автором сформулированы конкретные предложения по развитию полномочий контрольно-счетных палат субъектов РФ в следующих направлениях деятельности:

а) контрольно-ревизионной:

- необходимо предоставить контрольно-счетной палате субъекта РФ право самой утверждать годовые и текущие планы и программы. Ограничив круг субъектов, предложения которых обязательны к включению в планы, и расширить его в отношении тех, чьи предложения носят рекомендательный характер;

- распространить полномочия региональных контрольно-счетных палат на субъекты бюджетно-финансовых отношений, которые получают, перечисляют и используют средства из территориальных государственных внебюджетных фондов данного региона.

б) экспертно-аналитической:

- наделить контрольно-счетные палаты субъектов РФ правом законодательной инициативы в области их полномочий;

- дополнить перечень обязательных документов прилагаемых к законопроектам по финансово-бюджетным вопросам экспертным заключением контрольно-счетной палаты субъекта РФ с последующим учетом ее обоснованного и квалифицированного мнения;

- предоставить широкому кругу субъектов право обращаться к ней за заключениями или письменными ответами.

в) контрольно-счетная палата субъекта РФ, должна занять ведущее положение в региональной системе органов финансово-бюджетного контроля, и иметь право, в случаях оговоренных законом координировать деятельность органов внутриведомственного контроля исполнительной власти субъекта РФ и контрольно-счетных органов муниципальных образований, которые получают средства из регионального бюджета, с целью создания единой системы финансового контроля в регионе.

г) в области правоохранительной деятельности необходимо развивать ее полномочия направленные на защиту нарушенных прав и интересов субъектов финансово-бюджетных отношений и региона в целом, а также привлечения к ответственности виновных в нарушении законодательства.

д) информационной:

- информация о проделанной работе должна относиться к категории обязательной для опубликования;

- обязательное представление информации о своей деятельности и полученных результатах высшему должностному лицу субъекта РФ;

- публиковать в средствах массовой информации утвержденный годовой план работы контрольно-счетной палаты.

4. В целях совершенствования вопроса о юридической ответственности контрольно-счетной палаты субъекта РФ и ее должностных лиц предложено:

1) установить ответственность работников палаты за нарушение этических норм установленных «Этическим кодексом сотрудников контрольно-счетных органов Российской Федерации»; 2) в региональном законодательстве урегулировать вопрос, связанный с возмещением материального вреда причиненного незаконными действиями контрольно-счетной палаты субъектам финансово-бюджетных отношений за счет средств регионального бюджета; 3) установить ответственность контрольно-счетной палаты и ее должностных лиц за нарушение бюджетного процесса в субъекте РФ; 4) председателя, заместителя (ей), аудиторов включить в перечень лиц, в отношении которых применяется особый порядок производства по уголовным делам, а решение о возбуждении уголовного дела должен принимать прокурор субъекта РФ.

5. По мнению автора в вопросе наведения правопорядка в области финансово-бюджетных отношений и привлечения к ответственности виновных лиц перспективной представляется идея о более активном задействовать в данном процессе контрольно-счетных палат субъектов РФ. Формами такого участия по нашему мнению могут стать: 1) предоставление возможности сотрудникам палаты (аудиторам, ревизорам, инспекторам) право участвовать в

предварительном расследовании и на суде в качестве специалистов (экспертов) в области вопросов их ведения; 2) закрепить право составлять административные протоколы по вопросам ведения палаты; 3) коллегия контрольно-счетной палаты должна иметь право рассматривать административные протоколы, составленные ее работниками; 4) выносимые контрольно-счетной палатой представления по результатам контрольных мероприятий должны стать основанием для проведения внутреннего расследования на проверенном объекте и привлечения виновных лиц к дисциплинарной ответственности; 5) наделить контрольно-счетную палату правом самостоятельно обращаться в судебные органы с гражданскими исками в защиту нарушенных интересов региона.

6. По мнению автора, нет необходимости создавать властную вертикаль между контрольно-счетной палатой субъекта РФ и Счетной палатой РФ. Отношения между ними должны строиться на принципе равноправия и в рамках соглашений. Аналогичным образом следует выстраивать отношения и с иными федеральными, региональными и зарубежными контрольными органами и иными органами государственной власти. Исключение составляют органы внутриведомственного контроля исполнительной власти субъекта РФ и контрольно-счетные органы муниципальных образований, которые получают средства из регионального бюджета, в отношении них, контрольно-счетная палата должна обладать координационными полномочиями.

Теоретическая и практическая значимость исследования заключается в том, что обобщенный опыт организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ позволит использовать его для дальнейшего развития федерального и регионального законодательства регулирующего институт данных органов финансово-бюджетного контроля для того, чтобы наиболее верно определить их место в системе органов государственной власти и иных контрольных органов субъекта Федерации; установить наиболее приемлемый способ формирования и организации их работы; определить оптимальный круг задач решаемых ими и обеспечить их для этого соответствующими полномочиями; предусмотреть необходимые гарантии их работы, а также гарантии защиты законных интересов, как объектов контроля, так и самого региона.

Также разработанный нами в качестве приложения к диссертационному исследованию проект Федерального закона «Об основах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации», учитывающий интересы, как Федерации, так и в первую очередь самих регионов в рамках соблюдения принципа федерализма, может быть использован как образец для разработки и принятия в ближайшее время одноименного Федерального закона.

Кроме того, материалы настоящей работы могут быть использованы в дальнейших научных исследованиях по данной проблематике, а также в учебном процессе при изучении системы государственной власти в регионах, бюджетного процесса, контроля, развития института контрольно-счетных органов муниципальных образований.

Апробация результатов исследования. Основные результаты и выводы проведенного исследования были предметом обсуждения на научно-практических конференциях. Отдельные идеи диссертационного исследования нашли отражение в опубликованных работах и могут представлять интерес для научной общественности и практических работников. Материалы исследования используются в учебном процессе Мордовского государственного университета имени Н.П. Огарева при проведении семинарских занятий по курсу «Конституционное право Российской Федерации», «Муниципальное право Российской Федерации».

Структура диссертационной работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, объединяющих семь параграфов, заключения, списка использованной литературы и приложения.

II. Содержание диссертации

Во введении обоснована актуальность и научная новизна избранной темы, оценена степень ее изученности, сформулированы цели и задачи исследования, определены ее методологическая и правовая база, охарактеризованы теоретическая и практическая значимость выполненной работы.

Первая глава, «Конституционно-правовое регулирование деятельности контрольно-счетных палат субъектов Российской Федерации», посвящена исследованию проблем теоретических и правовых основ организации контрольно-счетных палат субъектов РФ, определению основных принципов, проблем создания и организации работы данных органов внешнего финансового контроля.

Параграф первый «Правовая природа контрольно-счетных палат субъектов Российской Федерации». Исследование современных теоретических работ, посвященных конституционно-правовому статусу Счетной палаты Российской Федерации¹ и контрольно-счетных органов субъектов РФ, обнаруживает наличие различных подходов в определении их места в системе органов государственной власти. При этом автор считает наиболее верным контрольно-счетные палаты Российской Федерации рассматривать в качестве независимых органов государственной власти, то есть органов непосредственно не входящих ни в одну из трех ветвей власти.

Не маловажное значение в определении собственных позиций автора сыграло то обстоятельство, что в полномочия контрольно-счетных палат входит обязанность осуществлять контроль не только за исполнительной властью субъекта РФ, но и за самим региональным парламентом. При этом крайне сложно себе представить, что контроль, осуществляемый палатой входящей в структуру парламента, а тем более, если руководство ею осуще-

¹ Большинство теоретических работ посвященных исследованию и реформированию статуса Счетной палаты Российской Федерации и контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации рассматривают их в неразрывной и единой связи между собой как органы внешнего финансово-бюджетного контроля России. Вследствие чего при определении, по мнению автора наиболее оптимального статуса для Счетной палаты Российской Федерации он зачастую автоматически переносит его и на контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации, и наоборот.

ствляет председатель парламента, или председатель счетной палаты избирается из числа депутатов, будет объективным и независимым. К тому же, велика вероятность возникновения проблем связанных с привлечением к ответственности лиц виновных в нецелевом и незаконном использовании бюджетных средств и имущества, выделенных на содержание парламента.

Кроме того, правильность такого подхода подтверждает проведенное автором подробное исследование различных сторон организации деятельности контрольно-счетных органов в разных субъектах РФ. Таким образом, контрольно-счетный орган субъекта РФ необходимо определить как постоянно действующий орган государственной власти внешнего финансового контроля субъекта РФ, обладающий организационной и функциональной независимостью, формируемый на региональных выборах или законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ, и ему подотчетный. Основы его правового статуса должны быть закреплены отдельной главой конституции (устава) субъекта РФ. Представляется, что именно такой подход к правовому статусу региональных контрольно-счетных палат, соответствует политическим, экономическим и социальным реалиям современной России, а также существующим международным принципам организации внешнего государственного финансового контроля, что в свою очередь будет способствовать повышению степени эффективности и активности в деятельности при реализации возложенных на них задач и функций.

Для исследования статуса контрольно-счетных органов субъектов РФ немаловажное значение имеет изучение и анализ нормативно-правовых основ создания и организации их деятельности.

Авторская позиция относительно возможности создания в субъектах РФ органов финансового контроля со статусом независимого органа государственной власти субъекта РФ не противоречит Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 года¹. Данный Федеральный закон не только устанавливает общие принципы организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъекта РФ, но и определяет саму систему органов государственной власти субъекта РФ, в которую входят и иные органы государственной власти, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ (ст. 2). Отсюда следует возможность создания контрольно-счетных палат как самостоятельных контрольно-финансовых органов субъектов РФ. На них всецело распространяются установленные в законе принципы деятельности и ответственности региональных органов государственной власти (ст. ст. 1, 4).

¹ Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 г. (в ред. от 04.12.2006 г.) // Собрании законодательства Российской Федерации от 18 октября 1999 г. N 42 Ст. 5005

Автор, также соглашается с мнением С.В. Степашина¹ о необходимости разработки и принятия Федерального закона регулирующего основы организации и деятельности контрольно-счетных органов в субъектах Российской Федерации. В приложении к диссертации представлен авторский проект Федерального закона «Об основах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации», полагаем, что принятие такого закона не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству.

В данном Федеральном законе, соблюдая принцип федерализма в части создании собственной системы органов государственной власти в субъектах РФ необходимо урегулировать лишь основные начала создания и организации деятельности института региональных контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации. Но при этом для субъектов РФ в рамках данного закона нужно определить направление дальнейшего развития правовых основ по организации контрольно-счетных палат, а именно в установлении их независимого статуса. Кроме того, субъектам Российской Федерации необходимо предоставить возможность выбора способа их формирования, а именно либо предоставить это право законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта РФ с участием высшего должностного лица субъекта РФ, либо данное право предоставить народу (путем проведения всенародного голосования).

Все это позволит выработать единую государственную позицию в области развития финансового контроля на уровне субъектов РФ с целью выстраивания единой эффективной системы финансово-бюджетного контроля России в целом.

Единственно верным и оптимальным способом закрепления правовых основ деятельности контрольно-счетной палаты является включение в конституцию (устав) субъекта РФ отдельной главы. Только таким путем будет дополнительно подтвержден ее статус как органа государственной власти не входящего ни в одну из трех ветвей власти, постоянно действующего и обладающего организационной и функциональной независимостью.

Параграф второй «Проблемы создания и организации контрольно-счетных палат субъектов Российской Федерации». В данном параграфе был проведен сравнительно-правовой анализ норм регулирующих вопросы статуса, формирования, внутренней организации работы и обеспечение гарантий контрольно-счетных палат в законах регламентирующих их деятельность. Сделаны предложения по совершенствованию данного процесса.

Автор считает, что отношения контрольно-счетной палате необходимо выстраивать на началах максимально возможной независимости от влияния, как со стороны получателей бюджетных средств, так и органов государственной власти. Анализ законодательства и практики деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ показывает что, говорить о реальной орга-

¹ Комментарий к Федеральному закону «О Счетной палате Российской Федерации» // Под общей редакцией С.В. Степашина – М.: Издательский дом «Финансовый контроль», 2002. – С.201

низационной, функциональной и финансовой независимости данных контрольных органов преждевременно. Большинство контрольно-счетных органов субъектов РФ ощущают излишнюю «опеку» со стороны законодательных органов субъектов РФ, как на стадии формирования, принятие организационных решений, так и ежегодных объемов финансирования деятельности палаты. Представляется, что единственно правильным путем в развитии законодательства регламентирующего деятельность контрольно-счетных палат субъектов РФ является обеспечение максимальной независимости, в их работе. Для чего необходимо:

1. контрольно-счетные палаты вывести из состава законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ наделив их статусом юридического лица;

2. должностных лиц контрольно-счетной палаты (председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-четной палаты) необходимо включить в реестр государственных служащих субъекта РФ;

3. обеспечить им финансовую независимость, установив финансирование в бюджете отдельной строкой;

4. необходимо предоставить широкому кругу субъектов право предлагать кандидатуры на должность заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетной палаты, при этом право предлагать кандидатуру председателя необходимо предоставить высшему должностному лицу субъекта РФ;

5. срок полномочий контрольно-счетной палаты должен быть больше срока полномочий формирующего ее органа (высшего должностного лица субъекта РФ) и составлять 6-7 лет. При этом его необходимо рассчитывать в зависимости от срока полномочий самого регионального парламента. Так, например, если срок полномочий парламента составляет 4 года, то срок полномочий контрольно-счетной палаты должен составлять 7 лет, а если срок полномочий парламента составляет 5 лет, то срок полномочий палаты должен составлять 6-7 лет. В данных расчетах автор исходит из того, что совпадение сроков окончания полномочий парламента и контрольно-счетной палаты субъекта РФ в первом случае будет происходить по истечении 7 сроков полномочий парламента, а во втором случае если срок полномочий контрольно-счетной палаты составит 6 лет то совпадение окончания сроков их полномочий произойдет только по истечении 6 сроков полномочий парламента, если же срок полномочий палаты составит 7 лет, то и совпадение окончания сроков полномочий произойдет по истечении 7 сроков деятельности парламента субъекта РФ. А это в свою очередь позволит на продолжительное время не задумываться о проблемах связанных с одновременным формированием парламента и контрольно-счетной палаты субъекта РФ;

6. состав и структура контрольно-счетной палаты должна определяться ее председателем совместно с законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ. Для этого председатель палаты в недельный срок с момента вступления в должность, совместно с комитетом по вопросам бюджета, экономики и финансов парламента субъекта РФ, разрабатывает и предоставляет на утверждение парламенту положение о составе

и структуре региональной контрольно-счетной палаты. Автоматически предполагая установление необходимого числа аудиторов, которые возглавят отдельные направления ее деятельности. Обязательной является должность заместителя председателя, которого целесообразно избирать из числа аудиторов. Все это позволит разработать наиболее эффективную модель структуры палаты в зависимости от поставленных перед ней первостепенных задач и объемами финансирования, что является немаловажным моментом в организации ее деятельности;

7. автор убежден, что право решающего голоса в рамках работы коллегии должно принадлежать только должностным лицам контрольно-счетной палаты, а представителю (ям) от регионального парламента и высшего должностного лица субъекта РФ предоставить возможность участвовать в ее работе с правом совещательного голоса.

8. автором обоснованна позиция о необходимости повышения требований к кандидатам на выборную должность в контрольно-счетной палате: наличие гражданства Российской Федерации; рекомендуемый возраст для занятия должности председателя контрольно-счетной палаты субъекта Российской Федерации составляет 30 лет. Что касается требований к возрасту других работников контрольно-счетной палаты (заместителя председателя палаты, аудиторов, инспекторов) то, по мнению автора достаточным является установление разумного стажа работы. При этом предельный возраст для занятия должности в палате необходимо установить в пределах 60 лет. В связи, с чем лицо, претендующее на должность председателя контрольно-счетной палаты, имеет право выдвинуть свою кандидатуру, если оно в случае избрания 3/4 своих срока полномочий сможет осуществить до достижения им 60 летнего возраста (например, если срок полномочий председателя палаты составляет 6 лет, то лицо, претендующее на эту должность в случае его избрания к моменту достижения 60 лет должно иметь возможность проработать на данной должности не менее 4 лет и 5 месяцев, если же срок полномочий председателя палаты составляет 7 лет – 5 лет и 3 месяца). Данная мера позволит стабилизировать периодичность реализации процедуры по формированию нового состава контрольно-счетного органа субъекта РФ; наличие высшего образования в области государственного управления, контроля, экономики и финансов, либо в области юриспруденции; стаж работы кандидатов на должность председателя палаты к моменту избрания должен составлять не менее 10 лет, а на должность заместителя и аудиторов не менее 5 лет, причем именно в области государственного управления, государственного контроля, экономики, финансов или права; отсутствие семейно-родственных отношений с лицами входящих в реестр государственных служащих субъекта Российской Федерации, а так же с председателем Конституционного (Уставного) Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного суда и Прокурором субъекта Российской Федерации, данное требование распространяется и на его близких родственников; установление запрета для председателя палаты занимать свою должность более двух сроков подряд, при этом данное об-

стоятельство не препятствует ему в праве быть избранным на другую должность в контрольно-счетной палате (например, аудитором).

К числу ограничений связанных с занятием определенной должности необходимо относить: 1) невозможность заниматься другой оплачиваемой деятельностью; 2) приостановить членство в политических партиях и иных общественных объединениях.

9. Автор попытался составить полный перечень оснований для досрочного прекращения полномочий палаты в целом и ее отдельных должностных лиц. Так к первому перечню относятся: признание работы контрольно-счетной палаты по итогам годового отчета неудовлетворительной, если за такое решение проголосует не менее 2/3 от установленного числа депутатов парламента; выражение недоверия и уход в отставку председателя контрольно-счетной палаты. К перечню оснований для досрочного прекращения полномочий должностного лица палаты необходимо относить:

1) Субъективные основания: а) достижение возраста 60 лет; б) наличие подтвержденного заключением медицинского учреждения заболевания, препятствующего исполнению им своих должностных обязанностей; в) признание лица недееспособным или ограничено дееспособным решением суда, вступившим в законную силу; г) объявление умершим решением суда, вступившим в законную силу. 2) Объективные основания: а) прекращение гражданства Российской Федерации или получение двойного гражданства; б) объявление должностного лица безвестно отсутствующим решением суда, вступившим в законную силу; в) не соблюдение ограничений по службе установленных федеральными и региональными законами, и если лицо в течение двух недель не устранило данное нарушение; г) отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральным или региональным законом тайну, если исполнение должностных обязанностей связано с использованием таких сведений; д) вступление в силу обвинительного приговора суда в отношении должностного лица; е) лишение права должностного лица занимать государственные должности в течение определенного срока решением суда, вступившим в законную силу; ж) личное заявление об отставке. 3) Основания, связанные с профессиональными качествами должностного лица: отставка в результате выражения недоверия, если за такое решение проголосует не менее 2/3 от общего числа депутатов.

Это с одной стороны вносит необходимую стабильность в работу самой палаты и является гарантией ее независимости, а с другой стороны дает возможность органам, заинтересованным в хорошей работе палаты воспользоваться имеющимися рычагами, устранить слабое звено при организации ее работы.

Параграф третий «Вопросы сотрудничества контрольно-счетных палат субъектов Российской Федерации с участниками финансово-бюджетных отношений». В данной главе был подробно проработан вопрос форм, направлений и уровней развития сотрудничества с иными субъектами конституционно-правовых и финансово-бюджетных отношений. Особо об-

ращается внимание на развитие отношений по вопросу сотрудничества со Счетной палатой РФ и зарубежными аналогами контрольно-счетных органов.

Анализ регионального законодательства регламентирующего деятельность контрольно-счетных палат показывает слабую проработанность вопроса касающегося осуществления сотрудничества палат с иными субъектами финансово-бюджетных отношений как внутри региона, так и за его пределами. Необходимо законодательно предоставить контрольно-счетным органам субъектов РФ право с целью исполнения своих функций непосредственно осуществлять в рамках закона сотрудничество и взаимодействие с любыми субъектами финансово-бюджетных отношений (обмен информацией, проведение совместных контрольных мероприятий, повышение квалификации, стажировки и т.д.).

Автор выделяет три уровня осуществления такого сотрудничества: 1) региональный (в том числе с контрольными органами местного самоуправления); 2) федеральный (на данном уровне контрольно-счетная палата выстраивает отношения как с федеральными органами государственной власти и бюджетно-финансового контроля, так и с органами других субъектов РФ); 3) международный.

На каждом уровне существует свой круг субъектов, с которыми контрольно-счетная палата может сотрудничать и взаимодействовать. При этом мы можем выделить некоторые характерные для отдельных субъектов или их групп правовые особенности выстраивания данных отношений:

1. На региональном уровне контрольно-счетная палата в отношении одних субъектов осуществляет сотрудничество на условиях равноправия и заключенных соответствующих двухсторонних соглашений (Главным управлением Центрального банка РФ по субъекту РФ, Контрольно-ревизионным управлением Министерства финансов РФ по субъекту РФ, правоохранительными органами и т.д.), а в отношении других субъектов может и должна реализовывать в рамках закона свою координационную функцию (органы внутриведомственного контроля исполнительной власти субъекта РФ и контрольно-счетные органы муниципальных образований, получающие средства из регионального бюджета).

На федеральном (Счетная палата РФ, контрольно-счетные палаты субъектов РФ, АКСОР) и международном уровне (контрольно-счетные органы иностранных государств) контрольно-счетная палата должна выстраивать отношения только на принципе равноправия и заключенных соглашений. Не одна из сторон не должна иметь бесспорных полномочий в отношении друг друга и осуществлять сотрудничество только на основе их взаимной заинтересованности. Все предложения, касающиеся организации деятельности сторон по осуществлению финансового контроля должны носить рекомендательный характер. Каждая из сторон должна самостоятельно принимать окончательное решение, если иное не предусмотрено соглашением (например, по вопросу обмена информацией).

2. Правовое регулирование вопроса осуществления сотрудничества должно учитывать особенности (специфику) того субъекта (группы субъек-

тов), с которым контрольно-счетная палата выстраивает отношения. Поэтому предпочтителен подход, при котором будет производиться группировка субъектов, например по принадлежности и направлениям деятельности (сотрудничество с правоохранительными органами; с федеральными органами государственной власти; с органами внутриведомственного контроля; с органами местного самоуправления; с ассоциациями и союзами контрольно-счетных органов и т.д.). При этом автор считает, что перечисление в рамках закона регламентирующего деятельность палат вопросов, по которым возможно осуществление сотрудничества является полезным, но лишь в том случае, если данный перечень не является исчерпывающим и предоставляет возможность палате самостоятельно, но в рамках закона и поставленных перед ней задач, решать с кем, когда, в какой форме и по каким вопросам его осуществлять.

3. При осуществлении контроля за эффективностью и законностью расходования финансовых средств полученных из регионального бюджета и использования региональной собственности муниципальным образованием преимущество в праве проведения контрольных мероприятий должно оставаться за местными контрольно-счетными органами. Совместное проведение данных мероприятий, должно иметь место лишь в тех случаях, когда этого требуют объективные обстоятельства (например, сложность контрольного мероприятия и нехватка собственных квалифицированных специалистов; объекты контроля или отрасль хозяйства имеет особое значение для всего региона; контроль за использованием значительных денежных средств; особое поручение парламента или высшего должностного лица субъекта РФ, представительного органа власти муниципального образования). Кроме того, палата должна иметь право давать обязательные для включения в рабочие планы контрольного органа муниципалитета поручения, а также контролировать качество их работы.

4. Автор считает, что отношения контрольно-счетных органов субъектов РФ с аналогичными органами иностранных государств должны строиться только на принципе равноправия и заключенных соглашений (договоров) о сотрудничестве. А условия заключенного соглашения могут касаться только тех объектов в уставном капитале, которого имеются бюджетные средства иностранного государства представителем, которого является вторая сторона. При этом сами контрольные мероприятия на территории региона должны осуществляться в соответствии с требованиями российского законодательства и в пределах полномочий контрольно-счетной палаты субъекта РФ. Для разработки типового соглашения о сотрудничестве между контрольно-счетной палатой субъекта РФ и аналогичными органами внешнего финансового контроля иностранных государств (определения его содержания и условий), на наш взгляд будет правильным обратиться к уже заключенным Счетной палатой РФ подобным соглашениям (договорам, меморандумам, протоколам) о сотрудничестве.

Необходимо также в законах регламентирующих деятельность региональных контрольно-счетных палат заложить основы для реализации леги-

тимных актов Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации, и которые должны стать составной частью их правовой базы.

Вторая глава, «Организация деятельности контрольно-счетных палат субъектов Российской Федерации» посвящена исследованию проблем в вопросах определения принципов, цели деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации их задач, функций, полномочий и ответственности в рамках осуществляемого ими финансового контроля. Сделаны конкретные предложения по совершенствованию регионального законодательства в данной области.

Параграф первый «Принципы организации деятельности контрольно-счетных палат субъектов Российской Федерации» посвящен проблеме определения и исследования содержания принципов организации и деятельности контрольно-счетных палат субъектов Российской Федерации. В рамках параграфа по данному вопросу был проведен сравнительно-правовой анализ регионального законодательства.

В общем виде принципы деятельности контрольно-счетных палат субъектов Российской Федерации – это объективно обусловленные, научно обоснованные, законодательно закрепленные основополагающие начала деятельности контрольно-счетных палат субъектов Российской Федерации.

Большинство законов субъектов РФ регламентирующих деятельность контрольно-счетных органов содержат перечень принципов их организации и деятельности. При этом их нормативное регулирование в разных субъектах Российской Федерации различается как по количеству закрепления их в законе, так и по содержанию.

Анализ содержания принципов закрепленных в законах посвященных контрольно-счетным палатам, приводит нас к убеждению, что порой один и тот же принцип законодатель в разных субъектах РФ понимает и реализует по-разному. Кроме того, устанавливая определенные нормы, касающиеся реализации того или иного принципа, сам он как таковой непосредственно в законе не устанавливается, и как следствие это приводит к трудностям в организации работы палаты. Поэтому чем полнее они будут воспроизведены в законодательстве, и чем меньше будет подходов со стороны законодателя в их понимании, тем качественнее будет выстроен сам процесс контроля.

Проведенный теоретико-правовой анализ позволил нам также обосновать необходимость увеличить число принципов создания и организации деятельности контрольно-счетных палат субъектов Российской Федерации и предложить следующий их перечень: законность; независимость; гласность; сочетания единоначалия и коллегиальности; системность; систематичность; плановость; экономическая целесообразность (приоритетность); объективность; эффективность; профессионализм; ответственность.

Параграф второй «Цель и задачи контрольно-счетных палат субъектов Российской Федерации». В данном параграфе установлена цель создания контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, а также определен перечень задач, решение которых наиболее целесообразно поставить перед органами независимого государственного внешнего финансо-

вого контроля такого уровня. При этом в качестве перспективной для развития, по мнению автора, предложена идея по расширению области интересов контрольно-счетных палат субъектов Российской Федерации.

Целью деятельности контрольно-счетной палаты субъекта РФ, автор считает *обеспечение реализации демократической формы осуществления финансово-экономического, хозяйственного и правового контроля деятельности органов государственной власти субъекта РФ с целью защиты прав, свобод и интересов граждан, общества, государства.*

В зависимости от того, какие цели и задачи региональный законодатель ставит перед контрольно-четной палатой, соответственно такими полномочиями и статусом он ее наделяет. В разных регионах России перед палатами ставятся разнообразные задачи в сфере бюджетного и финансового контроля, подтверждая тем самым, что заложенный в них потенциал возможностей до конца не реализован. На наш взгляд данные органы финансового контроля могут успешно решать более разнообразные задачи и наделяться более широкими полномочиями. С этой целью мы предлагаем расширить поставленные перед контрольно-счетными палатами задачи и активнее задействовать их в решении проблем в финансово-бюджетной сфере, определив их следующим образом:

а) оценка обоснованности доходных и расходных статей проектов бюджета субъекта РФ и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов;

б) организация и осуществление контроля за законностью, рациональностью и эффективностью использования средств регионального бюджета, в том числе целевых бюджетных фондов, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, а также целевых средств, получаемых из федерального бюджета и иных финансовых источников, анализ отчета об исполнении бюджета субъекта РФ;

в) контроль за законностью, рациональностью и эффективностью использования средств бюджета субъекта РФ поступивших в бюджеты муниципальных образований находящихся на территории субъекта РФ;

г) осуществление контроля за законностью и эффективностью управления и распоряжения государственной собственностью субъекта РФ;

д) оценка эффективности и целесообразности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, кредитов за счет средств регионального бюджета, а также представления поручительства по сделкам юридических лиц и муниципальных образований за счет регионального бюджета и собственности субъекта РФ;

е) финансовая экспертиза проектов законов субъектов РФ и иных нормативно-правовых актов органов государственной власти субъекта РФ, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств бюджета субъекта РФ и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта РФ, а при отсутствии в структуре контрольных органов, также актов органов местного самоуправления в части, связанной с получением, перечислением и использованием средств бюджета субъекта РФ;

ж) анализ выявленных отклонений от установленных показателей бюджета субъекта РФ и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта РФ и подготовка предложений, направленных на их устранение, а также на совершенствование бюджетного процесса субъекта РФ в целом, в том числе путем реализации права законодательной инициативы по вопросам своего ведения;

з) подготовка и представление в рамках действующего законодательства законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта РФ, высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) и общественности информации о ходе исполнения бюджета субъекта РФ, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта РФ и результатах проводимых контрольных мероприятий;

и) сотрудничество с региональными, федеральными и иностранными органами финансового контроля, их ассоциациями на основании закона и (или) заключенных соглашений по вопросам координации их деятельности и оказания иной в рамках действующего законодательства помощи по осуществлению контроля в области бюджета и финансов.

Параграф третий «Полномочия контрольно-счетных палат субъектов Российской Федерации». На основании проведенного анализа в данном параграфе представлен необходимый объем функций и полномочий контрольно-счетных палат субъектов РФ обеспечивающих повышение эффективности управления государственными ресурсами, достижения финансовой стабильности, поступательного развития экономики и создания единой системы финансового контроля на всех уровнях государственной власти Российского государства.

Автором проанализированы, описаны и сделаны конкретные предложения развития следующих направлений деятельности (функций) контрольно-счетных палат субъектов РФ, одновременно расширив полномочия и определив необходимые для этого гарантии, а именно:

В рамках *контрольно-ревизионной деятельности* автор предлагает контрольно-счетной палате субъекта РФ предоставить право самостоятельно утверждать годовые и текущие планы и программы. Одновременно ограничив круг субъектов имеющих право выдвигать обязательные к включению в планы контрольно-счетной палаты предложения о проведении контрольных мероприятий, предоставив его только парламенту и высшему должностному лицу субъекта РФ. Таким же образом необходимо решать вопрос с проведением внеплановых контрольных мероприятий. При этом расширить круг субъектов, предложения которых обязательны к рассмотрению, но принятие окончательного решения оставить за контрольно-счетной палатой.

Но в тоже время целесообразно установить максимально допустимое количество контрольных мероприятий содержащихся в годовом плане счетной палаты предложенных другими субъектами финансово-правовых отношений. Например, данные предложения в годовом плане работы не могут составлять более 1/3 или 1/4 от общего числа контрольных мероприятий. Так

же в законе необходимо обязать контрольно-счетную палату, в целях исключения дублирования контрольных мероприятий свои планы работы формировать с учетом планов других органов государственного финансового контроля.

Автор в данном параграфе дает определение следующим понятиям:

Внеплановое контрольное мероприятие – это контрольное мероприятие ранее не включенное в годовой план работы контрольно-счетной палаты субъекта РФ текущего финансового года и в проведение, которого возникла необходимость; *Новое контрольное мероприятие* – это проводимая уполномоченным субъектом контрольная деятельность в отношении нового объекта контроля и включенное в годовой план работы контрольно-счетной палаты субъекта РФ; *Повторное контрольное мероприятие* – это проводимая уполномоченным субъектом контрольная деятельность на объекте, на котором уже было проведено в текущем финансовом году хотя бы одно контрольное мероприятие, но в отношении, которого возникла необходимость проведения повторного контрольного мероприятия, при этом, не имеет значение, в какой форме было проведено предыдущее контрольное мероприятие.

Автор так же устанавливает перечень оснований проведения новых и повторных контрольных мероприятий. К основаниям проведения нового внепланового контрольного мероприятия можно отнести: 1) обращения субъектов финансово-правовых отношений, которым законодательно предоставлено право предлагать проведение контрольных мероприятий в уже утвержденный годовой план работы контрольно-счетной палаты субъекта РФ и предложения, которых обязательны к включению в планы ее работы; 2) получение иной информации, подтвержденной документами и иными доказательствами, свидетельствующими о наличии признаков финансовых нарушений; 3) решение о проведении незапланированного контрольного мероприятия принято коллегией контрольно-счетной палаты субъекта РФ; 4) принятие предложения иных органов финансового контроля участвовать в контрольном мероприятии, проводимом в соответствии с их утвержденными планами.

К основаниям проведения повторного внепланового контрольного мероприятия можно отнести: 1) необходимость проведения проверки выполнения предложений об устранении нарушений, выявленных в ходе планового мероприятия, а информация о принятых мерах по устранению данных нарушений не поступила в контрольно-счетную палату; 2) неисполнение или ненадлежащее исполнение предложений по устранению нарушений, выявленных в ходе планового мероприятия; 3) в случае возникновения необходимости проведения более глубокой (детальной) проверки; 4) в случае возникших сомнений в качестве ранее проведенного контрольного мероприятия и достоверности его результатов.

Автор предлагает распространить полномочия контрольно-счетных палат, на субъекты бюджетно-финансовых отношений, если они получают, перечисляют и используют средства из территориальных государственных внебюджетных фондов данного региона.

б) В области *экспертно-аналитической, деятельности* контрольно-счетные палаты субъектов РФ необходимо наделить правом законодательной инициативы в рамках ее полномочий, а перечень обязательных документов прилагаемых к законопроектам по финансово-бюджетным вопросам дополнить экспертным заключением контрольно-счетной палаты субъекта РФ с последующим учетом ее обоснованного и квалифицированного мнения. Кроме того, предоставить широкому кругу субъектов право обращаться к ней за заключениями или письменными ответами.

в) В вопросе развития ее *координационных функций*, автор убежден, что контрольно-счетная палата субъекта РФ, должна занять ведущее положение в региональной системе органов финансово-бюджетного контроля, предоставив ей право, в случаях оговоренных законом и (или) на основе заключенных соглашений, координировать их деятельность с целью создания единой системы финансового контроля в регионе.

г) В рамках *правоохранительной деятельности*, автор предлагает развивать полномочия контрольно-счетной палаты по защите нарушенных прав и интересов субъектов финансово-бюджетных отношений и региона в целом, а также привлечения к ответственности виновных в нарушении законодательства.

Так, например, способом участия контрольно-счетных органов субъектов РФ в процессе привлечения преступника к уголовной ответственности может стать предоставление возможности сотрудникам палаты (аудиторам, ревизорам, инспекторам) право участвовать в предварительном расследовании и на суде в качестве специалистов (экспертов) в сфере финансово-бюджетной деятельности. Особенно в случаях, если данное преступление было выявлено в ходе контрольных мероприятий проводимых непосредственно палатой. Тем более что это не противоречит и Уголовно-процессуальному кодексу РФ (ч. 1 ст. 144)¹.

Также, целесообразно, за должностными лицами контрольно-счетных палат законодательно закрепить право составлять административные протоколы по вопросам ведения палаты в финансово-бюджетной сфере и осуществления самозащиты от незаконного вмешательства в их деятельность. А в качестве первой инстанции по рассмотрению указанных протоколов может быть коллегия контрольно-счетной палаты.

Что касается привлечения виновных лиц к дисциплинарной ответственности, то по нашему мнению основанием для этого могут стать выносимые контрольно-счетной палатой представления по результатам проведенных контрольных мероприятий, в которых содержатся требования по привлечению виновных к ответственности за выявленные нарушения. Данное представление также может служить основанием для проведения внутреннего расследования на проверенном объекте. При этом необходимо в законе за-

¹ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. (в ред. от 30.12.2006 г.) // Собрании законодательства Российской Федерации от 24 декабря 2001 г. N 52 (часть I) ст. 4921

крепить за руководством объекта обязанность информировать палату о принятых мерах в отношении виновных.

А по вопросу защиты интересов региона в рамках гражданского судопроизводства автор предлагает наделить контрольно-счетную палату субъекта РФ правом самостоятельно обращаться в судебные органы с гражданскими исками¹. Положительным в этом опыте является то, что контрольно-счетной палате предоставляется возможность создать полный цикл контроля в освоении финансовых и экономических ресурсов региона. Начиная от участия в разработке финансово-экономической политики региона на очередной период и заканчивая защитой его нарушенных интересов.

д) Для развития *информационного направления деятельности*, контрольно-счетных палат, автор предлагает информацию о проделанной работе относить к категории обязательной для опубликования (за исключением случаев установленных федеральным и региональным законодательством), а так же обязать палату представлять информацию о своей деятельности и полученных результатах высшему должностному лицу субъекта РФ.

Особое значение для реализации принципа гласности имеет, и объем представляемой для ознакомления информации. В этой связи предлагаем публиковать в средствах массовой информации не только результаты проделанной работы за тот или иной период, но так же публиковать годовой план работы контрольно-счетной палаты, включающий весь перечень планируемых контрольных мероприятий.

Параграф четвертый «Юридическая ответственность контрольно-счетных палат субъектов Российской Федерации и их должностных лиц». В параграфе определена и обоснована необходимость дальнейшей проработки вопроса о юридической ответственности контрольно-счетной палаты и ее должностных лиц. Сделаны конкретные предложения по совершенствованию федерального и регионального законодательства путем расширения, а в некоторых случаях ограничения оснований и видов привлечения их к ответственности.

Так проведенный анализ оснований привлечения к ответственности должностных лиц контрольно-счетных палат в разных регионах позволил нам сделать вывод о необходимости дополнить его следующими составами:

1. предусмотреть ответственность за утрату должностным лицом документов и иных материалов в ходе осуществления контрольных мероприятий и вверенных ему;
2. предусмотреть ответственность за несвоевременное предоставление годового отчета об исполнении бюджета законодательному органу власти субъекта РФ;
3. предусмотреть ответственность за необоснованное затягивание процесса проведения контрольного мероприятия. Для чего необходимо в законе четко установить срок проведения контрольного мероприятия (например, 30

¹ Например, данное право контрольно-счетным органам предоставлено в Удмуртской Республике, Тюменской и Ульяновской областях.

календарных дней), и максимальный срок, на который может быть продлена проверка (например, 20 календарных дней).

По мнению автора, было бы правильным, председателя, заместителя (ей), аудиторов, с учетом специфики деятельности, включить в перечень лиц, в отношении которых применяется особый порядок производства по уголовным делам, а решение о возбуждении уголовного дела должен принимать прокурор субъекта РФ.

Так же автор считает необходимым к перечню нормативных актов регулирующих вопрос ответственности должностных лиц контрольно-счетных органов, относить и «Этический кодекс сотрудников контрольно-счетных органов Российской Федерации». А в рамках контрольно-счетной палаты сформировать этическую комиссию, которые будут рассматривать дела о нарушении сотрудниками контрольно-счетных палат установленных кодексом этических норм.

Кроме того, из закона Алтайского края «О Счетной палате Алтайского края» от 19 ноября 2001 года¹ необходимо устранить норму, предусматривающую возможность возмещение материального ущерба причиненного незаконными действиями палаты за счет средств выделенных на ее содержание. А так же более корректно сформулировать название статьи 9 Закона Курганской области «О Контрольно-счетной палате Курганской областной Думы» от 2 сентября 1998 года² закрепляющую «Ответственность контрольно-счетной палаты и ее должностных лиц» за причиненный ею материальный ущерб, хотя сама статья предусматривает его возмещение из областного бюджета.

В Заключение кратко сформулированы выводы и подведены итоги диссертационного исследования.

По теме диссертационного исследования опубликованы такие работы:

1. Проблемные аспекты деятельности контрольно-счетных палат субъектов РФ // XXXIII Огаревские чтения: Материалы научной конференции.: О – 362 В 2 ч. Ч.1. Гуманитарные науки / сост. О.И. Скотников; отв. за выпуск В.Д. Черкасов. – Саранск: Изд-во Мордовского университета, 2005. С. 223 - 224.

2. Конституционно-правовое закрепление положения контрольно-счетных палат субъектов РФ и Республики Мордовия // Материалы X научной конференции молодых ученых, аспирантов и студентов Мордовского государственного университета имени Н.П. Огарева: в 2 ч. Ч.1. Гуманитарные науки / сост. О.И. Скотников; отв. за выпуск В.Д. Черкасов. – Саранск: Изд-во Мордовского университета, 2005. С. 163 - 165.

3. Проблемные аспекты ответственности должностных лиц контрольно-счетных палат субъектов РФ XXXIV Огаревские чтения: Материалы на-

¹ Ст. 27 Закона Алтайского края «О Счетной палате Алтайского края» от 19 ноября 2001 г. (в ред. от 31.08.2005 г.) // «Алтайская правда», 2001, 27 ноября.

² Закон Курганской области «О Контрольно-счетной палате Курганской областной Думы» от 2 сентября 1998 г. № 156 (в ред. от 01.04.2005 г.) // «Новый мир», N 170, 1998, 8 сентября.

учной конференции.: О – 362 В 2 ч. Ч.1. Гуманитарные науки / сост. О.И. Скотников; отв. за выпуск В.Д. Черкасов. – Саранск: Изд-во Мордовского университета, 2006. С. 249 - 251. (в соавторстве)

4. Правовое регулирование деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ // Парламентаризм в субъектах Российской Федерации: проблемы и перспективы развития: (к 100-летию учреждения Государственной Думы России): материалы науч.-практ. конф. (г.Саранск, 2-3 марта 2006 г.) / Гос. Собр. РМ, МГУ им. Н.П. Огарева, юрид. фак. (под. Ред. И.Г. Дудко). – Саранск: Тип. «Крас. Окт.», 2006. С. 273 - 278.

5. Проблемы участия контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации в законотворческой деятельности // Материалы XI научной конференции молодых ученых, аспирантов и студентов Мордовского государственного университета имени Н.П. Огарева: в 3 ч. Ч.1. Гуманитарные науки / сост. О.В. Бояркина; отв. за выпуск В.Д. Черкасов. – Саранск: Изд-во Мордовского университета, 2006. С. 161-163.

6. Координационная функция контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации // Актуальные проблемы государственно-правовой науки. Теория и практика административной деятельности органов внутренних дел: материалы Всерос. науч.-практ. конф., г. Саранск, 6-7 дек. 2006 г. / редкол. Ю.Б. Сысуев (отв. ред.) и др. – Саранск: Изд-во Мордов. ун-та, 2006. С. 159-164.

7. Проблемы ответственности субъектов бюджетно-финансовых отношений на региональном уровне // Проблемы развития регионального социума: материалы Междунар. науч.-практ. конф., Саранск, 19-20 окт. 2006 г.: Саранск, 2006. – Ч.1 – С. 142-144.

8. Планирование деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право – 2007 – №2 – С. _____